

**PARTIDOS BRASILEIROS NA ALOCAÇÃO INTERNA DE RECURSOS DO  
FUNDO PARTIDÁRIO.**

Barbara Botassio (barbara.botassio@gmail.com)

Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)

Área temática:

Partidos e Sistemas Partidários

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência  
Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).

Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017.

## **RESUMO**

Com o crescente adensamento dos recursos públicos destinados aos partidos políticos no Brasil, o trabalho aqui apresentado tem como objetivo compreender o processo de alocação intrapartidário dos recursos financeiros que são recebidos nos níveis das cúpulas nacionais e repassados para os diretórios regionais, a fim de analisar em que medida a alocação desses recursos financeiros podem influenciar na estruturação e no funcionamento dessas organizações em nível federal e estadual. Para isso, será realizada a análise dos demonstrativos de receitas do fundo partidário do PT e do PSDB de 2007 até o ano de 2015. A principal hipótese é de que o modelo originário do partido colabora para uma maior descentralização, consequentemente há um maior repasse de verbas do órgão nacional para os estaduais. Além dos dados oficiais elaborados pelos partidos políticos de prestações de contas ao TSE, também serão utilizados para a análise os estatutos partidários.

**Palavras-chave:** Organização Partidária; Fundo Partidário; Alocação de Recursos.

## Introdução

Os recursos financeiros são um dos elementos que permitem o funcionamento institucional regular dos partidos políticos e o desenvolvimento de suas atividades primordiais. Com a crescente substituição do trabalho voluntário pelo profissional, a disputa por esses recursos tornou-se tão importante para a legenda quanto à própria disputa por votos (RIBEIRO, 2009). Nesse contexto, esse trabalho tem por finalidade analisar o funcionamento dos partidos a partir da alocação intrapartidária de seus recursos financeiros.

Este artigo trabalhará com dois níveis de análise em ambos os partidos estudados, PT<sup>1</sup> e PSDB<sup>2</sup>. O primeiro nível correspondente a uma comparação entre as organizações partidárias de como são distribuídos os recursos do Fundo Partidário na cúpula nacional em relação a descentralização ou centralização do dinheiro público recebido. E no segundo nível de análise, um estudo vertical de quais estados recebem mais recursos da cúpula nacional.

**Tabela 1:** Níveis de análise do artigo.

| Primeiro Nível de análise                                                        | Segundo Nível de análise                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Análise da distribuição do Fundo Partidário para o PT, PSDB, (De 2007 até 2015). | Análise vertical de cada um dos partidos na distribuição de recursos por estado.                             |
| Analisar quais partidos distribuíram mais ou menos recursos nestes anos.         | Compreender qual o determinante para alguns estados receberem mais recursos que outros, em um mesmo partido. |

Fonte: Elaboração própria

---

<sup>1</sup> Partido dos Trabalhadores

<sup>2</sup> Partido da Social Democracia Brasileira

Os partidos contam com diversas fontes de recursos financeiros em períodos eleitorais ou entre pleitos como, por exemplo, doações de pessoas físicas, pessoas jurídicas, dos próprios filiados que ocupam cargos eletivos, entre outros<sup>3</sup>. Contudo, a intenção é verificar especificamente como os partidos lidam com os recursos oriundos do fundo partidário e mais especificamente quais são os determinantes para que alguns estados recebam mais recursos financeiros que outros estados de mesmo partido.

Promulgada em 1995 a Nova Lei dos Partidos Políticos regulamentou o Artigo 17 da Constituição Brasileira de 1988, que implantava a autonomia partidária no país. A nova legislação trouxe mudanças importantes. Em primeiro lugar, concedeu autonomia aos partidos políticos no que se refere a sua organização interna. Em segundo lugar, trouxe um acréscimo substancial dos recursos públicos repassados à legenda e com ele um aumento das exigências e da fiscalização nas prestações de contas dos partidos perante os órgãos de controle. A partir de então, o fundo partidário seria constituído principalmente por dotações orçamentárias anuais da União que somassem pelo menos trinta e cinco centavos de real por eleitor, conforme o eleitorado inscrito no final do ano anterior<sup>4</sup>. A nova regulamentação acabou com a proibição de doações de empresas privadas, que a partir de então, poderiam doar para os diretórios em todos os níveis (RIBEIRO, 2009).

Por sua vez, essa legislação configura um modelo de distribuição de recursos altamente questionado em função do seu caráter concentrador sobre as grandes organizações partidárias. O que se percebe na análise dos recursos para os diferentes partidos é uma tendência à concentração dos recursos nos partidos com maior representatividade na Câmara dos Deputados, em que pese à distribuição proporcional dos recursos, que acaba sendo a tônica do financiamento público (SPECK, 2005; CAMPOS, 2011).

De acordo com Campos (2011), o modelo de custeio público direto adotado no Brasil ressalta a importância das regras na condução das estratégias e na competitividade do sistema partidário-eleitoral. A nova legislação que concedeu maior autonomia aos partidos em sua organização interna também elevou exponencialmente a

---

<sup>3</sup> Isto referente até o ano de 2015, mais a frente haverá citação das mudanças aprovadas na legislação sobre o financiamento dos partidos políticos no país.

<sup>4</sup>E também por multas e penalidades aplicadas pela justiça eleitoral.

base estatal de financiamento dessas organizações. Essa dependência dos recursos estatais alteraria a correlação de poder interno a favor dos ocupantes de cargos públicos, que passam a dominar os órgãos do partido, fazendo com que a liderança partidária reforce sua posição mediante estratégias de concentração de poder interno que podem prejudicar as bases do partido (RIBEIRO, 2013).

### **O crescente papel do Estado nas Organizações Partidárias**

O desenvolvimento dos partidos políticos está associado ao avanço da democracia representativa, à ampliação das prerrogativas parlamentares e principalmente à conquista de direitos políticos como o sufrágio. Sendo assim, o princípio da organização dos partidos políticos e da competição partidária eleitoral, está relacionado à emancipação de setores sociais e da consequente emergência de partidos de esquerda apoiados por esses setores, principalmente na Europa dos séculos XIX e XX, e ao sistema partidário norte-americano de meados dos séculos XVIII (PANEBIANCO, 2005).

Há uma estreita ligação apontada pela Ciência Política entre os partidos políticos e o funcionamento da democracia representativa. De forma simplificada Amaral (2013) indica pelo menos três funções essenciais que as agremiações desempenham: a) Estruturar a competição eleitoral; b) Agregar interesses; c) Governar e conduzir trabalhos legislativos.

Tomando como base o trabalho de Michels (1982)<sup>5</sup>, que serve de alicerce para pesquisas sobre a organização e a distribuição de poder no interior das agremiações políticas, Michels defende que os partidos tendem a desenvolver uma estrutura burocrática centralizada e a oligarquização de sua direção<sup>6</sup>. Segundo o autor, a incapacidade das massas em se dirigir a organização, combinada às exigências técnicas-administrativas leva ao desenvolvimento de uma estrutura burocratizada, comandada por um conjunto de dirigentes profissionais que se preocupam com a manutenção de suas posições internas e com a sobrevivência da organização. Como consequência,

---

<sup>5</sup> O autor é influenciado por autores da Teoria das Elites.

<sup>6</sup> Essa tendência é conhecida como “Lei de Michels” ou “Lei de Ferro da Oligarquia”.

decorre uma autonomização da liderança com relação às bases partidárias e uma flexibilização dos princípios ideológicos da organização.

Duverger (1980) sistematizou a diversidade partidária por meio da elaboração de uma tipologia e esboçou uma teoria geral dos partidos políticos. A partir de uma análise comparativa, que combina elementos históricos, ideológicos e organizacionais, o autor desenvolve uma tipologia dos partidos políticos. Entre os tipos construídos destacam-se o partido de quadros e o partido de massa.

O partido de quadro diz respeito às organizações de notáveis formadas no século XIX e que sobreviveram no próximo século, especialmente sob a forma de partidos conservadores e liberais. Já o partido de massa tem seu surgimento atrelado à expansão do sufrágio universal. Desta forma, o partido de massa seria o partido mais adaptado às condições modernas, para o autor, a superioridade dessa organização provocaria uma adaptação por parte dos partidos de quadros (DUVERGER, 1980).

Panbianco (2005) retomou a agenda de pesquisa das organizações partidárias, para compreender o desenvolvimento organizativo dos partidos políticos. O autor concorda com a proposição geral de Kirchheimer (1996) de que os partidos de massa estariam caminhando para o modelo de partido catch all. No entanto, o autor ressalta a progressiva profissionalização das agremiações causadas pela influência de especialistas.

Katz e Mair (1994; 1995) propuseram uma mudança no enfoque nos estudos partidários das relações entre as agremiações e a sociedade para as agremiações e o estado. Dessa relação da agremiação e do estado surge o modelo de partido de Cartel, essa relação seria essencial para a organização na aquisição de recursos necessários para a sobrevivência da organização. Os principais indicadores dessa relação com o estado segundo são: a) a garantia de acesso a meios de comunicação de massa, proporcionada pelo Estado; b) o Estado é mantedor dos recursos humanos à disposição dos partidos, assessores e membros do executivo bem como funcionários do partido são mantidos em grande medida, a repasses financeiros provenientes do Estado; c) a atividade e a organização partidária são cada vez mais moldadas a partir da regulamentação estabelecida pelo Estado; d) o Estado confere legitimidade aos partidos perante a sociedade civil, quando estes ocupam cargos públicos; e) os partidos utilizam recursos

estatais para a distribuição de incentivos seletivos a seus membros ou grupos sociais que os apoiam (MAIR, 1994).

Nessa pesquisa será analisado a alocação de recursos estatais (Fundo Partidário), desta maneira as implicações de Katz e Mair (1994;1995) são de exímia importância. Para os autores, o estreitamento dos laços partidários com o Estado tem consequências importantes para a democracia e também para a disputa intrapartidária. O estreitamento dessa relação faz com que o Estado atue como intermediário entre os partidos e a sociedade civil.

Como já dito anteriormente, os partidos de massas têm seu surgimento atrelado à expansão do sufrágio universal e é um modelo de organização partidária que se define primordialmente, em torno de seus vínculos com a sociedade civil. Desta forma, o partido de massas tem se caracterizado muitas vezes em termos da representação e legitimidade, os partidos são, conseqüentemente, estudados e relacionados principalmente em termos de sua relação com a sociedade (DUVERGER, 1980).

No entanto, uma crescente desconexão da política convencional acentuou o enfraquecimento dos vínculos entre os partidos e a sociedade. A passagem de uma época bem sucedida dos partidos de massa deu origem a debates sobre o “declínio” dos partidos no quesito representatividade. (Katz e Mair 1995). Como argumentam Bartolino e Mair (2001), as funções representativas (ou sociais) dos partidos declinam enquanto seu papel processual (ou institucional) ainda está intacto. Isso reflete um processo de transformação organizacional dos partidos políticos europeus que, segundo Katz e Mair (1995), sinaliza um enfraquecimento das suas ligações com a sociedade e uma concomitante intensificação da sua relação com o Estado. Os partidos se afastaram gradualmente e consistentemente da sociedade civil para o Estado, tornando-se cada vez mais fortemente enraizado dentro das instituições do Estado.

A introdução de apoio estatal aos partidos não implica que outros recursos se tornaram irrelevantes, contudo, o Estado assumiu uma importância ainda mais crucial para o financiamento de partidos particularmente porque o financiamento público é visto como um mecanismo chave para alcançar a igualdade de oportunidades. E,

portanto, como um instrumento importante para o estabelecimento de uma democracia multipartidária eficaz (van Biezen, 2003).

Uma das questões levantadas é que a introdução de subsídios públicos tornou os partidos políticos cada vez mais dependentes do Estado em detrimento dos seus vínculos financeiros com a sociedade, tais como contribuições de membros ou outras formas de financiamento de base. Além disso, pode consolidar o status quo, e contribuir para a carterização do sistema partidário penalizando os partidos menores e dificultando a entrada de novos (van Biezen e Kopecky, 2014).

Segundo van Biezen e Kopecky (2014) os subsídios do Estado estão disponíveis para os partidos políticos em quase todas as democracias europeias. Para os autores, as diferenças entre democracias de longa data e as mais recentes não são particularmente grandes, mas uma diferença que se pode citar é entre as antigas e as novas democracias dizem respeito à sequência de acontecimentos, ou seja, o momento da introdução dos subsídios públicos em relação ao desenvolvimento e à institucionalização dos partidos políticos e da democracia.

Na maioria das democracias recentes, o financiamento público foi introduzido numa fase precoce do processo de democratização. Nas democracias antigas, o financiamento público foi inevitavelmente introduzido numa fase mais adiantada do desenvolvimento democrático. Enquanto o apoio estatal pode ter ajudado a institucionalização das organizações partidárias jovens e frágeis nas democracias mais recentes, pode também ter removido um incentivo-chave para o desenvolvimento de vínculos estruturais com a sociedade civil; Isso tem servido para consolidar as estruturas top-down centralizadas que caracterizam muitas organizações partidárias dessas jovens democracias (van Biezen e Kopecky, 2014).

No caso brasileiro, Campos (2011) salienta que o acesso ao financiamento estatal, bem como a forma de alocação dos valores recebidos, pode colaborar na configuração do sistema partidário. Desta forma, os recursos públicos podem contribuir para a estabilização do quadro partidário brasileiro. A composição das receitas dos partidos aponta para um alinhamento com a premissa de Katz e Mair, que consideram que os partidos frente a novos fatores, se aproximam mais do Estado e passam a considerar não somente relação partidos políticos e eleitor. Segundo Campos (2011), a despeito de tais considerações terem sido pensadas originalmente para partidos



européus, a lógica construída pelos autores aponta alguma semelhança com a realidade encontrada no caso brasileiro.

Campos (2011) considera o repasse nos primeiros anos da mudança da legislação quanto o repasse público aos partidos políticos. Em anos não eleitorais, a parcela privada das receitas partidárias cai consideravelmente, contudo, em anos eleitorais, o volume de receita privada aumenta, mas fica abaixo dos repasses públicos na composição das receitas.

Os dados demonstram uma aproximação coma premissa de Katz e Mair (1995), em que se percebe a prevalência dos recursos públicos na composição das receitas partidárias, principalmente para os maiores partidos do sistema. No caso no financiamento privado, há um desvio da proporcionalidade estabelecida pelos votos recebidos. Isto é, nem todos os partidos que receberam recursos expressivos do fundo partidário tiveram o mesmo desempenho na esfera privada, o que reforça a dependência dessas organizações partidárias dos fundos públicos (Campos, 2011).

### **Federalismo e Partidos Multi-níveis**

De maneira geral, o sistema Federal é uma forma de lidar com a organização política territorial do poder, na qual há um compartilhamento da soberania, mantendo-se a estrutura nacional. As condições que conformam esse cenário são: a existência da heterogeneidade que reparta a nação, de cunho territorial, étnico, linguístico, socioeconômico, cultural ou político. Desta maneira, acredita-se que os países federativos são assim instituídos para dar conta de uma ou mais heterogeneidades (ABRUCIO, 2005).

Sucintamente, a forma de distribuição de autoridade política nos países permite distinguir estados unitários e estados federativos. Em estados federativos, diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. O governo central e os governos subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para programar suas próprias políticas. Nas federações contemporâneas de tipo cooperativo, como o caso brasileiro, há formas de ação conjunta

entre esferas de governo, e as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ARRETCHE, 2002; ALMEIDA, 2005).

O federalismo fornece múltiplas arenas de tomada de decisão semiautônomas, para que possam responder a eleitorados regionalmente distintos, com particularidades nas circunscrições eleitorais que envolvem competição local, características do eleitorado, disponibilidade de recursos e a trajetória dos partidos. Embora seja verdade que as estruturas federais são apenas um conjunto de fatores que influenciam a tendência à competição bipolar ou multipartidária, o argumento geral apresentado pelos autores é de que o federalismo, também pode estimular pressões contraditórias sobre os partidos, que tendem a minar a coesão interna dos partidos e obstruir o estabelecimento de organizações partidárias coerentes. Teoricamente, a vantagem do federalismo é que descentralizando a tomada de decisões, as tensões políticas são amenizadas, permitindo a coexistência de maiorias variadas (CHANDLER e CHANDLER, 1987).

**Tabela 2:** Estados Federativos e Estados Unitários.

| Estados Federativos                                                                                                                 | Estados Unitários                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. | - Apenas o governo central tem autoridade política própria, deriva do voto popular direto.                                     |
| - Governo central e governos locais são independentes entre si e soberanos em suas jurisdições (Princípio da soberania)             | - A unidade do Estado está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar.                               |
| - A soberania dos governos locais também deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais.                         | - A autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação e em tese a autoridade política local é mais reduzida. |

*Fonte: Elaboração própria através de referência: Arretche 2002; Almeida 2005).*

As influências de forças regionais e de suas elites podem existir dentro de estados unitários, porém, em contraste com uma ordem federal, esses interesses

particulares só são susceptíveis de conseguir representação como uma facção dentro de um partido maior ou, no máximo, com um aliado regional estável de um partido maior. Isto porque, a estrutura unitária do governo oferece pouca alternativa à representação direta, a influência deve ser procurada dentro de uma força política nacional. Os estados de forte tradição unitária, muitas vezes, tentam reprimir sentimentos regionalistas e acabam por ter demandas separatistas e violência política<sup>7</sup>. No entanto, é importante notar que os Estados de tradição unitária ao longo da última década se tornaram cada vez mais sensíveis às tendências descentralizadas e fizeram esforços significativos para regionalizar ou mesmo federalizar suas instituições políticas (CHANDLER e CHANDLER, 1987).

O vínculo entre federalismo e o conflito partidário encontra-se nos incentivos estruturais que um arranjo institucional cria para que as elites busquem controle político, no caso estudado aqui, os recursos financeiros. Contudo, segundo Chandler e Chandler (1987) a virtude do federalismo é que descentralizando a tomada de decisões, as tensões políticas são amenizadas, permitindo a coexistência de maiorias variadas.

De acordo com Carty (2004) estados maiores, mais ricos, com maiores vitórias subnacionais e conforme a sua trajetória específica podem possuir um nível de independência e poder que não é partilhado pelos órgãos que estejam em lugares menores ou que não sejam importantes para a estratégia da organização.

Em decorrência também desta estrutura federalista, os partidos no Brasil atuam simultaneamente em múltiplos níveis. Esta afirmação levanta algumas questões importantes, como por exemplo, como os partidos se organizam nesses diferentes níveis? Como decidem a fatia de recurso que cada partido estadual deve receber? Seria através de estratégias eleitorais, ou segundo a normatização de seus estatutos? Quais as consequências dessas decisões?

Como já enunciado, existe uma tendência da descentralização política nas últimas décadas que torna essas questões ainda mais pertinentes de serem investigadas. O resultado dessa tendência de descentralização na Europa Ocidental e que já acontecia em estados Federais como Estados Unidos, Canadá e Brasil são de uma crescente

---

<sup>7</sup> Por exemplo, Bélgica, Espanha, França e Itália, todos partilham de uma tradição centralista, que de tempos em tempos experimentam estes efeitos (Chandler & Chandler, 1987 p. 87).

importância do nível subnacional como uma arena de tomada de decisão política e de competição política (HOUTEN, 2009).

Para Houten (2009), os partidos designam certa autonomia para as seções estaduais, pois essas possuem a capacidade para compreender como maximizar os votos na região. Um fator que pode interferir na autonomia e influencia diz respeito a posição do partido naquele nível, se o partido atua como governo ou oposição, por exemplo, a vitória eleitoral no nível estadual, atrelada a um período de derrota no nível federal pode criar incentivo para os órgãos estaduais aumentarem sua autonomia, uma vez que eles possuiriam mais recursos e cargos.

De acordo com Thorlakson (2009) existem três indicadores que analisam como o partido reage aos benefícios e custos da organização multi-nível: a integração vertical, influência e autonomia. A integração vertical sugere a força dos vínculos da organização, além das estratégias formais e informais na relação entre a esfera nacional e as seções estaduais. Os partidos são considerados integrados se eles compartilham uma estrutura comum entre os níveis.

Quanto à integração vertical, ela pode ser dividida em três dimensões segundo Thorlakson (2011): as ligações organizacionais, os vínculos de cooperação e a divisão de recursos e serviços. Nesse sentido, tanto a repartição de recursos como os estatutos partidários proposto na pesquisa, são uma fonte de análise da integração, pois determinam as regras de formação, intervenção nesses níveis e suas práticas.

Importante também destacar que a descentralização dos órgãos nacionais aos órgãos estaduais não proporciona somente benefícios, mas também proporcionam custos, derivados de três razões enumeradas por Van Houten (2009): a informação oculta, a ação oculta e o conflito de interesses. O controle sobre esses custos nem sempre é feito, pois segundo o autor, são procedimentos caros e que trazem grandes impactos.

As principais estruturas partidárias<sup>8</sup> brasileiras seriam do tipo catch-all (Mainwaring, 2001). Os partidos no Brasil teriam uma longa tradição que consistem em: uma estrutura federalizada, com liberdades às seções estaduais e locais na definição de suas respectivas linhas políticas e estratégias eleitorais. Mas ao mesmo tempo, as

---

<sup>8</sup> Com exceção parcial do PT

decisões nacionais mais importantes seriam concentradas no nível federal, garantindo, assim a não ruptura dessas organizações (Ribeiro, 2013).

Partindo do princípio apresentado, de que o sistema político e a formação administrativa do Brasil influenciam no modelo organizacional dos partidos brasileiros, este capítulo tem o intuito de introduzir na pesquisa um fator de extrema relevância para o estudo das organizações partidárias no Brasil, que é o federalismo. Dessa maneira, os partidos políticos seriam fortemente influenciados pela estrutura organizacional do Estado, o que resultaria na formação dos partidos multi-níveis<sup>9</sup>.

Todo sistema político em que as posições são eleitas em mais de um nível institucional é multi-nível. Isto significa que os partidos políticos competem em vários níveis em todo território e que os eleitores têm vários votos que lhe permitem escolher posições diferentes de governo, mediadas por diferentes tipos de regras eleitorais. Neste sistema político de vários níveis, os partidos podem apresentar candidatos para todos os cargos em todos os distritos em todos os níveis de concorrência e coordenar estratégias em todo o território. Os partidos devem responder a essa lógica em múltiplos níveis, tanto na organização interna como em suas estratégias competitivas (HOPKIN, 2003; THORLAKSON, 2009).

Como já dito anteriormente, o sistema político e a formação administrativa do Brasil influenciam no modelo organizacional dos partidos brasileiros. Os partidos brasileiros seguem a estrutura organizacional do Estado, resultando em partidos multi-níveis. No Brasil os partidos são multi-níveis, pois precisam se organizar nos níveis do sistema federativo, o nacional e o municipal, para que seja possível a atuação nesses três níveis institucionais.

Algumas características do sistema político, eleitoral e partidário são fundamentais para compreender o contexto de estruturação dos partidos. Em primeiro lugar, de acordo com a constituição, o Brasil tem um sistema presidencialista aliado ao federalismo cooperativo, no qual os níveis estadual e nacional estão entrelaçados. Já o sistema eleitoral, mescla características majoritárias nas eleições para o Executivo e o Senado, enquanto que para o legislativo é adotada a representação proporcional de lista aberta, causando um aumento no número de partidos. (RIBEIRO E FABRE, 2016).

---

<sup>9</sup> Significa que a estrutura do partido está presente em diversos níveis territoriais. No caso do Brasil, nacional, estadual e municipal.

De acordo com Souza (2005), o federalismo possui duas dimensões principais: o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental. Contudo, é importante salientar novamente, que não existe apenas um modelo de federalismo. A literatura considera duas formas de divisão entre poderes legislativos e executivos são compartilhados ao longo dos níveis. A primeira é a do federalismo dual (ou competitivo), no qual o governo federal e o estadual possuem competência legislativa e executiva exclusiva em áreas separadas, esperando-se que os partidos em cada nível tenham uma área de atuação delimitada. O segundo é o federalismo cooperativo, no qual as esferas de governo cooperam na atuação. Neste caso, os partidos apresentam uma maior integração entre os níveis. (CHANDLER e CHANDLER, 1987; RIBEIRO e FABRE, 2016).

Retomando Souza (2005), o caso brasileiro é um sistema de três níveis (ou triplo federalismo), pois incorporam além dos estados também os municípios. Os constituintes de 1988 foram responsáveis pelo desenho do federalismo cooperativo. Contudo, na prática, o federalismo no Brasil tende a ser competitivo, pois não possui canais institucionais para intermediar os interesses e negociar os conflitos, tanto na relação nacional-estadual quanto entre os estados.

O Federalismo que temos hoje no Brasil foi o resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas, com grupos regionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista. De 1982 a 1994, vigorou-se um federalismo, não-cooperativo e muitas vezes predatório (ABRUCIO, 1998).

Segundo a literatura pesquisada, dos partidos escolhidos para essa pesquisa, o PT difere em sua organização inicial, com uma estrutura decisória inclusiva, articulação interna intensa, vínculos sólidos com a sociedade, vida partidária dinâmica e uma ação política nacionalmente centralizada (Meneguello, 1989). Em contrapartida, os outros partidos selecionados nesta pesquisa têm maior autonomia às seções subnacionais, dependência do Estado, concentração decisória e autonomização da cúpula do partido (Ribeiro 2013).

Acreditamos que a capacidade dos partidos estaduais de obter recursos constitui uma dimensão central da capacidade de formular e implementar políticas e decisões de forma autônoma. Assim, a análise dos recursos públicos constitui um elemento

relevante para o exame do grau de centralização dos partidos brasileiros que estão inseridos em uma federação, segundo Fabre e Ribeiro (2016), o fundo partidário distribuído para a cúpula nacional contribui para a centralização dessas organizações.

### **Procedimentos Metodológicos do trabalho.**

A pesquisa utilizará métodos quantitativos como ferramenta para a coleta e análise dos dados, por ser mais adequada a proposta ao objetivo da pesquisa. A abordagem teórica escolhida é a da teoria organizacional, uma vez que, interpreta o partido como uma organização que tem por objetivo a sua continuidade e maximização de seus benefícios e diminuição de suas perdas por meio de escolhas estratégicas.

Com a finalidade de atender aos objetivos inicialmente propostos para compreender o processo de alocação intrapartidário dos recursos financeiros (das cúpulas nacionais para seus diretórios estaduais), serão utilizadas duas fontes de material empírico que compõe a execução da pesquisa. Primeiro, os dados oficiais elaborados pelos partidos políticos. No Brasil o TSE tem regras consistentes para prestação de contas, e amplos mecanismos de controle de origem e de gastos, que são impostos aos partidos. Esses dados ficam à disposição na plataforma online do tribunal para consulta pública. Os documentos analisados serão demonstrativos dos recursos do fundo partidário distribuídos aos órgãos estaduais, municipais e zonais, que fazem parte da prestação de contas entregue pelo diretório nacional de cada partido ao TSE. Esses dados sobre os recursos do fundo partidário serão sistematizados, a fim de comparar como a alocação de recursos é feita por cada partido em níveis subnacionais. Também levando em consideração anos de eleições gerais e locais e avaliando as cúpulas na medida em que concentram ou descentralizam os recursos do fundo partidário.

Além desses dados, o segundo material que compõe a execução da pesquisa são os estatutos partidários que serão utilizados para compreender se: a) existem normas para distribuição de recursos do fundo partidário b) Em caso positivo, se essas normas estipulam a centralização ou distribuição desses recursos c) e se os estatutos estipulam responsabilidade as cúpulas nacionais pela sobrevivência financeira dos diretórios estaduais. Esta segunda fonte utilizada dos estatutos partidários tem por finalidade analisar composições normativas internas partidárias que possam influenciar na alocação interna partidária.

**Tabela 3.** Materiais utilizados

| Material                             | Finalidade                                                                               |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estatutos Partidários                | Compreender as regras formais                                                            |
| Fundo Partidário                     | Analisar o crescimento anual dos recursos públicos e seu repasse aos partidos analisados |
| Demonstrativo de Receitas e despesas | Analisar o repasse do Fundo partidário dentro dos órgãos do partido                      |

Fonte: Elaboração própria

Segundo Katz e Mair (1992), as normas oficiais constituem uma referência que permite a comparação entre o funcionamento partidário formal previsto e a dinâmica real da organização. As normas formais importam porque constituem as instituições que regulam a dinâmica intrapartidária, em termos da competição dos dirigentes, das relações entre as instancias e do controle sobre os recursos.

Nesse sentido, o foco da análise será nas relações partidárias verticais. Ou seja, a forma como os partidos se organizam é fundamental para compreender a força, capacidade de respostas e estratégias políticas. Em um ambiente multi-nível como o Brasil, a organização partidária engloba a forma como os partidos políticos mantem organizações integradas em todos os níveis de governo. E isso inclui a forma como organizações estaduais e federais são estruturalmente integradas, até que ponto os recursos e serviços são compartilhados por meio dessas ligações e até que ponto os níveis do partido são considerados homogêneos em metas e interesses compartilhados (RIBEIRO e FABRE, 2016).

Seguindo a pergunta de pesquisa e as possíveis hipóteses para a problemática sugerida, neste trabalho a variável independente é que as diferenças organizacionais e ideológicas dos partidos analisados influenciem na distribuição dos recursos financeiros intrapartidários. Além disso, teremos dois planos de análise: o primeiro será uma



comparação entre os dois partidos escolhidos (PT e PSDB), e um segundo nível de distribuição vertical entre os estados, em um mesmo partido.

### **Breve retrospectiva histórica dos partidos e respectivos Estatutos**

O PSDB surge em 1988 em uma cisão de parlamentares do PMDB<sup>10</sup> que se consideravam a ala mais progressiva do partido. Devido a isso, o PSDB teve uma origem exclusivamente parlamentar tendo em sua composição inicial políticos bastante influentes no cenário nacional. Segundo a literatura, houveram três fatores motivadores da criação do PSDB. O primeiro fator seria as distinções parlamentares existentes na bancada do PMDB durante os trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte em 1987, o segundo motivo teria sido o predomínio do grupo quercista no estado de São Paulo, que disputava posições de poder internas dentro do PMDB. O terceiro e último fator seria a candidatura de João Leiva para a prefeitura de São Paulo articulada no interior do PMDB paulista (ROMA, 2002).

Frequentemente Afirma-se que o PSDB desluiu-se ideologicamente do centro-esquerda para o centro-direita no espaço político nacional, isto porque, haveria um deslocamento do seu ideário social democrata para adotar um programa de governo neo-liberal. Contudo, para Roma (2002) ao contrário do que se acredita a orientação pragmática liberal já estava claramente estabelecida desde a origem do partido.

Para o autor, o PSDB não é um caso desviante de partido que se auto-intitula social-democrata e, ao mesmo tempo, apresenta um programa de governo de orientação liberal. Segundo Kitschelt (1994) e Wilson (1994), muitos dos partidos social-democratas que estão vencendo eleições e assumindo o governo na Europa sofreram grandes transformações ideológicas nas décadas de 1970 e 1980. Com a mudança da agenda política e a perda da influência da linguagem socialdemocrata, abandonaram os dogmas convencionais do welfare-state e incorporaram em seu ideário teses vinculadas ao liberalismo, como austeridade fiscal, privatização e desregulamentação da economia. (Roma 2002).

Segundo Roma (2002), a reforma estatutária pela liderança do PSDB em 1999 aumentou a autonomia decisória das seções subnacionais acerca das coligações e da

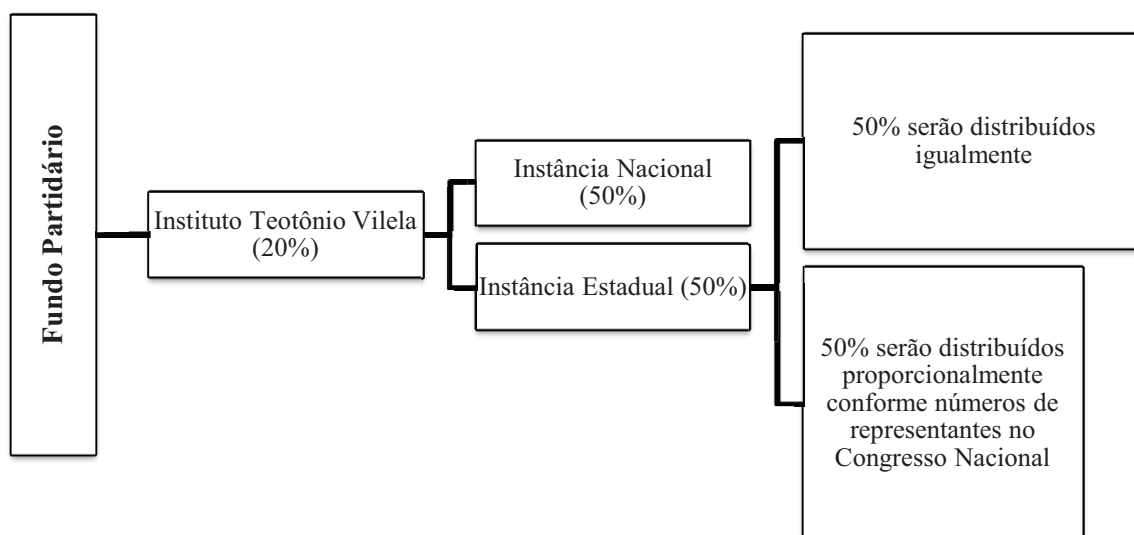
---

<sup>10</sup> Partido do Movimento democrático Brasileiro

participação em governos. No entanto, o estatuto garantiu ao diretório e executiva nacionais a faculdade de ditar regras para as coligações estaduais, enquanto as municipais deveriam ser normatizadas pelas instâncias estaduais. Para Ribeiro (2013), o PSDB tem, sinalizado uma maior disposição de interferência sobre os rumos da legenda em estados e municípios, minorando a descentralização decisória da sigla.

Quanto as prestações de contas, Ribeiro (2013) constata que o PSDB manteve uma média de transferência aos diretórios nacionais de 30%. Para o autor, o partido tem assumido contornos de maior centralização decisória, com a adoção de contrapesos à fragmentação federalista que marca os partidos no Brasil.

#### **Esquema 1:** Distribuição Partidária no PSDB



Fonte: Elaboração própria, segundo Estatuto do PSDB

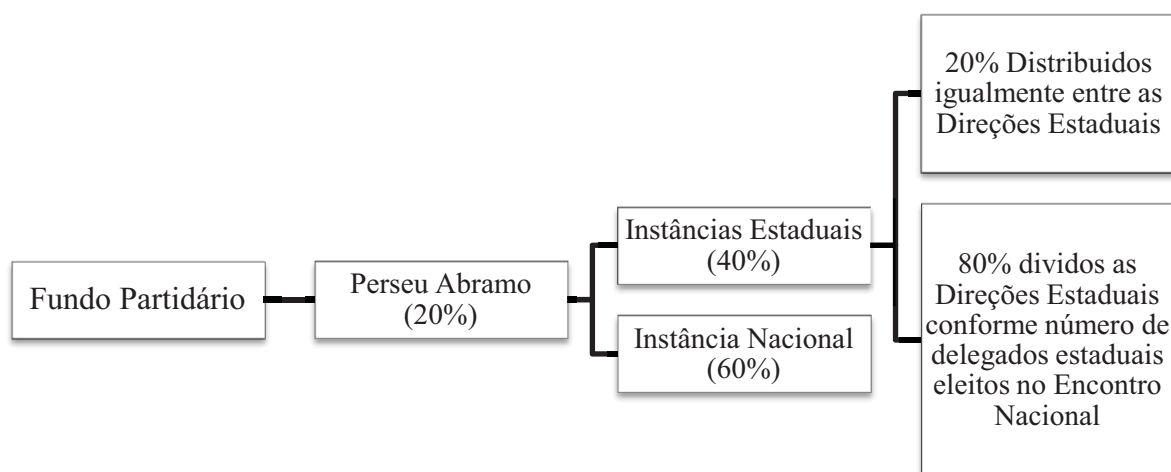
Segundo a elabora esquemática apresentada, consta no estatuto do PSDB a distribuição conforme previsto na Lei nº 9.096/95 de 20% dos seus recursos ao seu Instituto Teotônio Vilela para fins de pesquisa e doutrinação política. Subtraído esses 20%, metade dos recursos são dirigidos aos Diretórios Estaduais e a outra metade permanece no Diretório nacional do partido. Desses recursos que são distribuídos aos

Diretórios estaduais metade são repassados igualmente e a outra metade é repassado conforme a proporção de representantes eleitos no Congresso nacional.

Já o PT é resultado de uma ampla gama de atores da sociedade civil: sindicatos, movimentos sociais rurais e urbanos, organizações católicas, além da esquerda organizada. Para Ribeiro (2010) a novidade consiste na fundação de um partido desvinculado dos aparelhos estatais, com o crescimento eleitoral ao longo de 25 anos, a militância petista obteve crescente acesso as esferas estatais, tanto executivas quanto legislativas.

A formação do PT remonta ao ano de 1978, mas sua constituição seria formalizada anos depois em 1980. Bastante diversas, as forças que se combinaram neste processo incluíram não apenas o sindicalismo combativo, a Igreja progressista, intelectuais e militantes de organizações de esquerda clandestinas então existentes, mas também parlamentares egressos do antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

#### **Esquema 2:** Distribuição do Fundo Partidário no PT



Fonte: Elaboração Própria, segundo Estatuto do PT

Segundo Ribeiro (2013), o PT é o partido com maior centralização de recursos no sistema político brasileiro, isto é, os recursos que são recebidos do Fundo Partidário permanecem concentrados na Direção Nacional e pouco é repassado para os Diretórios Estaduais.

Como podemos observar no Esquema 2, referente a análise do Estatutos partidários do PT, o partido repassa os 20% obrigatório ao seu Instituto de Pesquisa e doutrinação política conforme previsto na Lei. Do subtraído, concentra 60% dos recursos na Cúpula Nacional e repassa 40% para os Diretórios estaduais. Desse percentual repassado, o partido coloca como critérios: a) 20% Distribuídos igualmente entre os diretórios estaduais; b) 80% conforme delegados eleitos nos Encontros Nacionais.

### **Análise dos Dados e considerações**

As prestações de contas dos diretórios, são dados públicos no Brasil há alguns anos. Contudo, a facilidade de acesso a essas informações avançou lentamente, especialmente no que diz respeito ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que gradualmente aumentou o grau de informatização e centralizações dessas informações.

Frente a esse quadro, a análise de documentos partidários se coloca como uma ferramenta válida para aumentar o conhecimento sobre as estruturas dos partidos políticos. Para Panebianco (1995), estatutos e regimentos constituem vestígios do funcionamento real dos partidos. As normas formais importam, uma vez que constituem e regulam a dinâmica intrapartidária (Katz e Mair, 1992).

Este artigo busca analisar dois tipos de documentos, o primeiro deles os estatutos partidários que regulamentam as regras e as dinâmicas de distribuição ou centralização do dinheiro. E o segundo documento consiste na prestação de contas realizada pelos partidos brasileiros ao TSE.

**Tabela 3:** Percentual de Subsídios Públicos destinado a cúpula nacional dos partidos políticos 2007-2015 e distribuídos aos diretórios estaduais.

|             | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | <b>Média</b> |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|
| <b>PT</b>   | 13   | 21   | 15   | 19   | 21   | 21   | 24   | 23   | 24   | <b>20</b>    |
| <b>PMDB</b> | 56   | 50   | 57   | 62   | 60   | 47   | 44   | 45   | 57   | <b>53</b>    |
| <b>PSDB</b> | 29   | 31   | 31   | 24   | 34   | 28   | 33   | 34   | 30   | <b>30</b>    |
| <b>PP</b>   | 30   | 34   | 34   | 39   | 37   | 43   | 32   | 41   | 23   | <b>35</b>    |
| <b>DEM</b>  | 33   | 30   | 28   | 28   | 31   | 33   | 23   | 24   | 20   | <b>30</b>    |

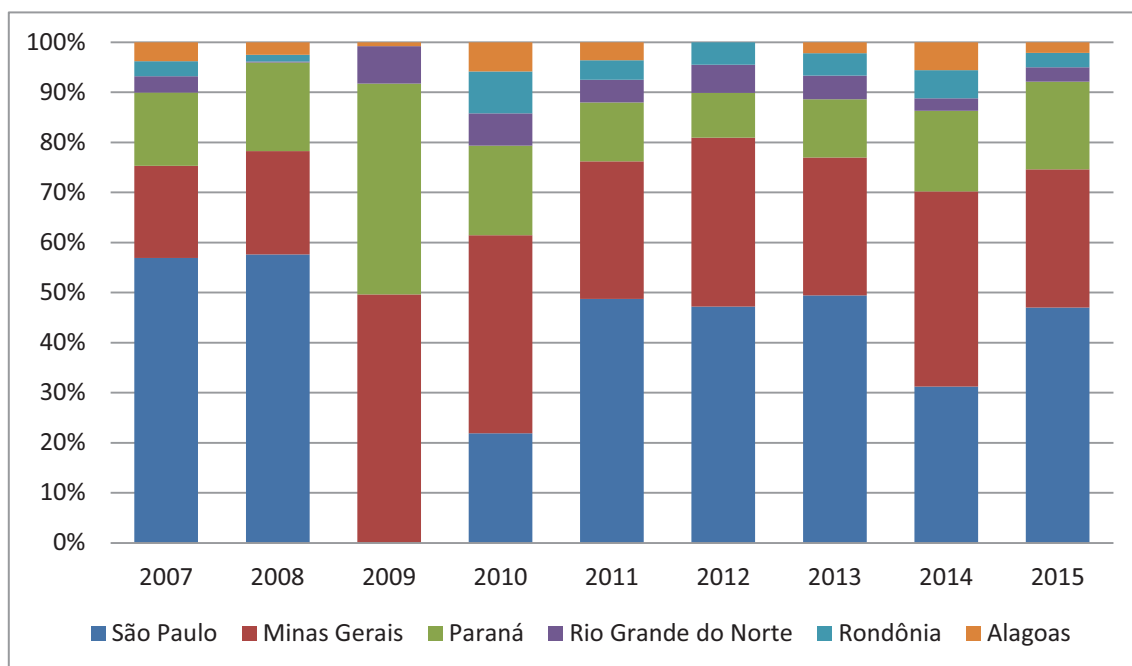
Fonte: Fonte: RIBEIRO, P. e FABRE, E. 2016;

Conforme a tabela acima e o capítulo anterior que diz respeito aos estatutos do PT e do PSDB, pode-se observar uma maior centralização dos recursos no Diretório Nacional e menor distribuição de recursos nos diretórios estaduais com média de 20%, caracterizando-se como o partido mais centralizador de recursos entre os partidos mais relevantes do sistema político brasileiro.

Enquanto o PSDB, não muito diferente fica com média de 30% dos recursos distribuídos aos diretórios estaduais, ficando mais próximo da média do PT (o partido mais centralizador de recursos) e mais longe do PMDB, por exemplo, que é o partido mais descentralizado nesse quesito.

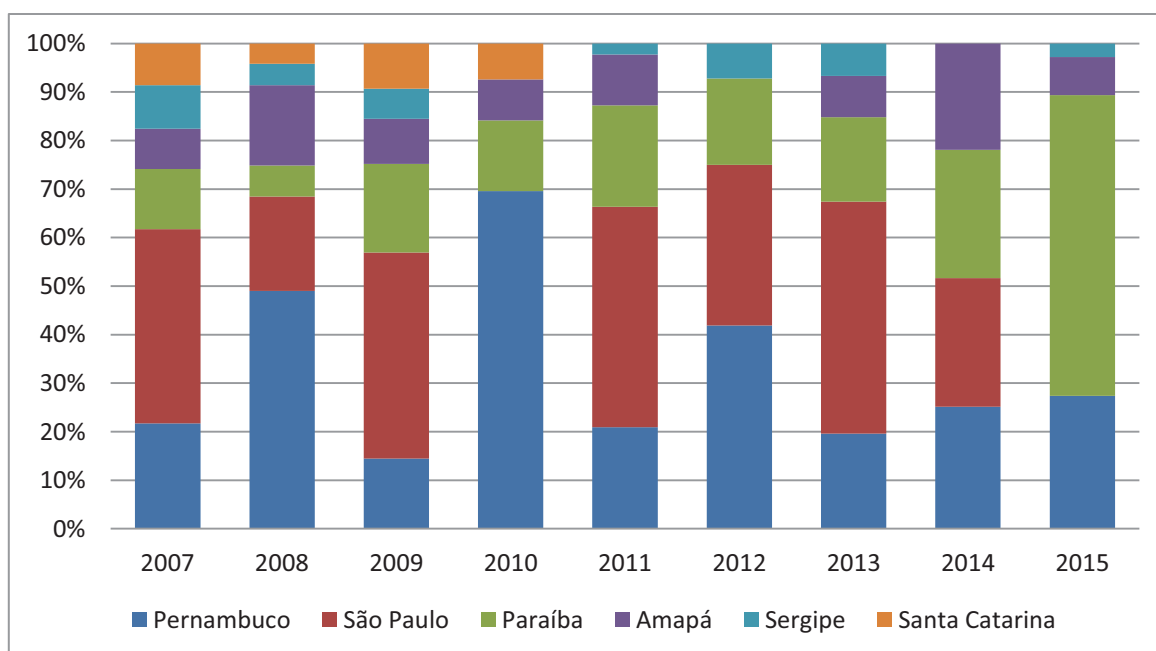
Os dados financeiros dos partidos políticos, pode ser um indicio que os partidos brasileiros podem não ser tão descentralizados quanto se imaginava, uma vez que os diretórios estaduais são extremamente dependentes dos recursos públicos que são repassados aos diretórios estaduais.

**Gráfico 1:** Os três Diretórios estaduais que mais recebem recursos e os três menores no PT



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 2:** Os três diretórios que mais recebem recursos e os três menores no PSDB



Fonte: Elaboração própria

Nesse segundo nível de análise, foram selecionados de ambos os partidos os três diretórios estaduais que recebem mais recursos e os três diretórios que menos recebem. Dos gráficos podemos notar alguns pontos interessantes: Embora o PSDB descentralize os recursos mais que o PT, ambos os partidos distribuem os recursos desigualmente entre seus diretórios.

Nossa hipótese consistia em uma trajetória organizacional que diferenciaria esses partidos também no nível de regulamentação de seus recursos, com isso foram escolhidos dois partidos distintos ideologicamente e em sua formação organizacional, contudo, constatamos pelos dados que as diferenças de repasses de recursos são bem similares entre os dois partidos. Isso ocorre mesmo quando o PSDB determina em seu estatuto que 50% dos recursos devem ser repassados igualmente entre os diretórios estaduais, enquanto o PT determina apenas 20% de distribuição igual entre os diretórios.

Nesse sentido, este trabalho abre algumas questões para trabalhos futuros: o que determina a distribuição dos recursos aos diretórios estaduais, uma vez que os estatutos não se tornam condizentes com o que acontece realmente, segundo suas prestações de contas. Seriam as lideranças estaduais? Ou seria a força eleitoral do estado em questão que determinaria essa fatia maior de recursos? Uma análise restrita aos estatutos não permite tirar conclusões de maior profundidade sobre a dinâmica organizacional dos partidos brasileiros. Mas constitui uma análise inicial a ser completado posteriormente com outras metodologias.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. *Os barões da federação*. São Paulo: USP, 1998.

ABRUCIO, F. *A coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula*. Revista Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 41-67, 2005.

AMARAL, O. *O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura*. Revista Debates, Porto Alegre, v.7, p. 11-32, 2013.

ARRETCHE, M. *A descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo: 1986-94*. Relatório-síntese da pesquisa: Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil. São Paulo, FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

BARTOLINI, S; MAIR, P. *Challenges to Contemporary Political Parties*. Larry Duamont and Richard Gunther (eds) *Political Parties and Democracy*, pp.327-43. Baltimore, 2001.

BIEZEN, I. *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2003.

BIEZEN, I; KOPECKÝ, P. *The State and the parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies*. Party Politics, vol.13(2), pp.235-254, 2007.

BIEZEN, I; KOPECKÝ, P. *The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies*. Party Politics, vol.20(2), 2014.

BOLLEYER, N. *New party organization in Western Europe: Of party hierarchies, strataarchies and federations*. Party Politics, pp. 315-336, 2011.



BRAGA, M; BOURDOUKAN A. Partidos Políticos no Brasil: Organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, São Paulo, v.35, p.117-148, 2009.

CAMPOS, M. *Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Belo Horizonte, tese de doutorado em Ciência Política, UFMG, 2009.

CAMPOS, M.; SPECK, B. *The Impact of State Funding On Political Parties on the National and State Level*. In. International Political Science Association (IPSA). University of Sao Paulo, Brazil, February 16-19, 2011.

CARREIRÃO, Y. d. (2014). O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política* (14), pp. 255-295.

CARTY, K. *Parties as franchise systems: The strataarchical organizational imperative*. *Party Politics*, pp. 5-24, 2004.

CHANDLER, W., & CHANDLER, M. *Federalism and Political Parties*. *European Journal of Political Economy*, pp. 87-109, 1987.

DESCHOUWER, K. Political Parties as Multi-Level Organizations. In: R. Katz, & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics*, pp. 291-300. London: Sage, 2006.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. 3ed. Rio de Janeiro. Editora Zahar/UnB, 1980.

FABRE, E. *Measuring party organization: the vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK*. *Party Politics*, pp. 343-363, 2011.

GUARNIERI, F., *A força dos “partidos fracos”: um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral*. Tese de Doutorado: Universidade de São Paulo, 2009.

HARBERS, I. *States and strategy in new federal democracies: Competitiveness and intra-party resource allocation in Mexico*. *Party Politics*, vol. 20, 2012.

HOPKIN, J. *Political Decentralization, Electoral Change and Party Organization Adaptation: A Framework for Analysis*, *European Urban and Regional Studies*, 227-37, 2003.

KATZ, R; MAIR, P. *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

\_\_\_\_\_. *The Cartel Party Thesis: A Restatement*. *Perspectives on Politics*, p. 753-766, 2009.

KIRCHHEIMER, O. *The Transformation of the Western European Party Systems*. In: Lapalombara, Joseph; WEINER, M (ed.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: PUP, 1966. P.177-200.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MAIR, P. *Party Organizations: From Civil Society to the State*. In: KATZ, R; MAIR, P (ed.). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994.

MENEGUELLO, Rachel (1989). *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MICHELS, R. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UNB, 1982.

RIBEIRO, P. *Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas*. *Sociedade e Cultura, Goiânia*, v. 12, n.1, p. 33-44, 2009.

\_\_\_\_\_. *Organização e poder nos partidos brasileiros: Uma análise dos estatutos*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 225-265, 2013.

\_\_\_\_\_. *El modelo de Partido Cartel Y el Sistema de Partidos de Brasil*. *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, n.3, p.607-629, 2013.

RIBEIRO, P. e FABRE, E. *Multilevel party organizations in a fragmented presidential system: the case of Brazil*. Manuscrito não publicado, 2016.

PANEBIANCO, A. *Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PINTO-DUSCHISKY, M. *Financing Politics: a global view*. In: *Journal of Democracy*. vol.13, nº4, october 2002.

RUBIO, D.F. Financiamiento Político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. In: GRINER, S. & ZOVATTO, D. (eds.). De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.

SOUZA, C.. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia Política, nº24, p. 105-121, 2005.

SPECK, B.W. La Financiación Política: desafío para las democracias en los países de América. In: Foro de la sociedad civil. Proceso de participación de la sociedad civil en la XXXIV Asamblea General de la OEA. Quito, abril, 2004.

\_\_\_\_\_. *Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulamentação do financiamento político no Brasil*. Cadernos Adenauer, Ano 6, n.2, p.123-159, 2005.

THORLAKSON, L. *Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations*. Party Politics, pp. 157-177, 2009.

\_\_\_\_\_. *Measuring vertical integration in parties with multi-level systems data*. Party Politics, pp. 713-734, 2011.

VAN HOUTEN, P. *Multi-Level Relations in Political Parties: A Delegation Approach*. Party Politics, pp. 137-156, 2009.